

自治体の国際協力と連携円借款(1)

竹 原 憲 雄

目次

はじめに

1. 自治体連携ODAの拡張
 - (1) 自治体連携ODAの新方針
 - (2) 連携円借款システムの拡充
2. 自治体国際協力と連携円借款の展開
 - (1) 自治体国際協力の現況
 - (2) 連携円借款の増進 (以上 本号)
3. 連携円借款における自治体国際協力の実態
4. 自治体国際協力の課題と連携円借款のあり方—むすびにかえて—

はじめに

発展途上国に対するわが国の自治体国際協力はいま新たな転換期に直面している。1990年代以降の拡張傾向が変質してきている¹⁾。

1 つには、自治体独自の国際協力の収縮過程が進んでいる。90年代からのデフレ不況と地域経済の疲弊に伴う地方税収の減退、地方財政の悪化に加えて、三位一体改革に伴う補助金の整理、2006年からの町村合併と行政整理

1) 1990年代の自治体国際協力の実態については、拙稿「自治体の国際協力の現状(1)」『大阪学院大学経済論集』第9巻第1号(1995年4月)、同「自治体の国際協力の現状(2)」同第9巻第3号(1995年12月)、吉田 均『地方自治体の国際協力』日本評論社、2001年等参照。

キーワード：自治体国際協力，連携円借款，ODA，国際協力機構，分権型国際協力

が国際協力の抑制圧力として働いている。

そのために、途上国の対日支援ニーズとのギャップが大きくなっている。自治体の国際協力が収縮する一方で、自治体への支援要請が高まっている²⁾。2000年のミレニアム開発目標(MDIs)の外圧や東南アジア諸国での地方分権の動きとともに、ことに生活基盤ニーズの充足(安全な水の供給)、生活水準の向上(食料供給)、環境保全(循環型地域社会)への協力ニーズが急増している。

いま1つには、自治体の国際協力は、その収縮傾向を補完するように、国の政府開発援助(ODA)との連携を拡大している。2005年度の場合、円借款との連携は11件(実施済み案件)、国際協力機構(JICA)の技術協力とは59件である³⁾。件数ではJICAが多いものの、連携プロジェクトの規模からすると円借款のケースがはるかに大きい。円借款がODAにおける自治体連携のウエートを高めている。この連携協力が円借款の効率化・戦略化手段となっている。

またこの連携は円借款プロジェクトにおける都市間協力を促している。03年度以降対中国円借款の実施機関がすべて地方政府になったことや⁴⁾、途上国での地方分権化に伴って都市への円借款(サブソブリン・ファイナンス)が拡大したことにもよるが⁵⁾、連携円借款はプロジェクトの運営、調査に自治体国際協力を活用している。さらに最近では、円借款が自治体(北九州市)の水ビジネス進出を促すケースも出てきている⁶⁾。

こうした連携円借款について、海外からもODAサイクルの「逆流」(固有

2) 国際協力事業団、国際協力総合研修所『地域おこしの経験を世界へ』2003年7月、7ページ。

3) 『国際開発ジャーナル』2006年12月、22-23ページ。

4) 宮崎 卓「中国向け円借款についての一論考」京都大学大学院経済学研究科付属上海センター『東アジア経済研究：上海センター研究年報』1(2007年)38-39ページ。

5) 生島靖久「インフラ・ファイナンス：円借款の新機軸」秋山孝允・笹岡雄一編著『日本の開発援助の新しい展望を求めて』国際開発高等教育機構、2006年、126ページ。

6) 「日本経済新聞」2011年3月10日。

のプロジェクトが地方自治体レベルでつくり出され、ODAプログラムへそれを組み込むために国レベルへ上げられていく)がいわれたり、「ボトム・アップ型ODA事業」と評価されたりしている⁷⁾。連携円借款がこうした「逆流」や「ボトム・アップ」を促しているとする、そのことはさらに分権的な技術移転の必要を問いかけている。連携円借款が途上国ニーズへの適合性・効率性を高めるためには、わが国と途上国との重層的な分権構造を踏まえて、自治体の主体的な国際協力を活用した住民行政サービスの支援や技術移転が求められているのである。そして連携円借款が提起する地方主体の「分権型国際協力」と円借款のあり方は、いうまでもなく途上国にとっても開発政策の性格や方向を制約することになる⁸⁾。

1996年に北九州市の「大連環境モデル地区建設計画」が自治体の支援を基本にしたODA活用型環境協力の嚆矢として登場し、その後地方分権が強調されるなか、02年度に新設の円借款形成調査(北九州市実施)が開始されたが、2000年代以降の自治体国際協力の現状についてはまとまった分析が行われていない。自治体国際協力の拡大に沿ってODAにおける分権化やディスクロージャーが検討された1990年代と対照的である⁹⁾。また連携円借

7) プルネンドラ・ジェイン著、今村都南雄監訳『日本の自治体外交』敬文社、2009年、196ページ。

8) 「分権型協力」について、フランス政府は、自治体が共通の利益の下で外国の自治体と結びつく事業であって、経済・文化的発展や緊急人道支援を活動分野とする旨を明文化している。歴史的にはミッテラン政権下の1992年「自治体行政に関する法律」が自治体を正式の外交アクターとして認め、「全国分権型協力委員会」を創設して以降、2000年代後半に分権型協力が拡充されていった(岩田拓夫「国際協力における地方自治体の役割と課題—日本とフランスの比較研究を通して—」『宮崎大学教育文化学部紀要社会科学』第20号(2009)参照)。一方で、市民・NGO・自治体連携の地球社会の持続性を追求する、「地域主体型開発協力」が指摘・分析されている(江橋 崇、富野暉一郎監修、CDI-JAPAN、マイケル・シューマン著、児玉克哉訳『自治体国際協力の時代』大学教育出版、2001年)。

9) ODAの分権化やディスクロージャーについては、富野暉一郎「国際貢献と地方自治」 恒松制治、富野暉一郎、宮本憲一『討論地方分権』東方出版、1994年、49ページ、スティーブン・ブラウン著(安田 靖訳)『国際援助』東洋経済新報社、1993年、140ページ、江口雄次郎「国際協力時代の新たな到来」 国際協力事業団『グローバル時代の地方自治体』国際協力出版会、1991年、16ページ。

款の検証についても未整理の状態である。それだけ円借款の現状評価と改善策は限定的な検討にとどまっているといえる。

そこで小稿では、ODAの自治体連携及び連携円借款の新たな方針を確認したうえで、対外比較の視点も踏まえながら、自治体国際協力の総体的な現状把握を試みる。それによって自治事務としての国際協力の新たな動きを明らかにする。同時にこの自治体協力と連携する円借款の実態を整理して、その意義と役割を分析する。

さらに個別の連携円借款における自治体国際協力の実態を描出して、自治体の主体性と機能を検証する。そのうえで「分権型円借款」に向けた自治体国際協力の課題と連携円借款のあり方を検討してみたい。2000年の地方分権一括法における自主的行政サービスとしての国際協力が指摘されたことからすると¹⁰⁾、上記の検討過程は、今後のわが国ODAの分権化、可視化、効率化の推進にとっても必要な検証作業となるものと思われる。

1. 自治体連携ODAの拡張

(1) 自治体連携ODAの新方針

2000年代の日本経済はデフレ基調を保ちながら、02年以降リストラ効果と外需依存によって景気回復をはかったものの、経済格差を拡大・固定させたまま08年のリーマン・ショックに11年の東日本大震災も重なって厳しい景気後退過程へと再転していった。この過程で税収の低迷と硬直的な歳出圧力は日本財政の赤字国債依存を増進させ、基礎的財政収支を悪化させた。

これに対して新自由主義的な財政再建、歳出改革が強行され、政策的経費の抑制とともにODA予算の圧縮が続いた。また低金利政策によって、国債

ジ、森澤恵子「日本経済の国際化と地方経済」『都市問題研究』第43巻第11号、68ページ、などで指摘された。

10) 国際協力事業団『地方自治体の国際協力事業への参加 第2フェーズ報告書』2000年11月、189ページ。

利率は2000年末の1.663%が11年末1.085%に低下し、円借款金利も00年6月1.4%から12年1.28%（一般条件基準金利平均）に下降したが、この間小泉改革に伴う政府金融機関の再編・縮小方針に沿って、06年11月に円借款はJICAに統合されていった。

その一方では2000年9月のMDIsさらに01年9月の同時多発テロによって貧困対策等へのODA増強の外圧が強まった。わが国のODAは「援助疲れ」と機構整理に直面しながらも、いっそうの効率化・戦略化を迫られることになった。

加えて、MDIsについては、英国連邦自治体フォーラムが目標達成事業を担う地方自治体の能力向上を訴えたように¹¹⁾、途上国における地方行政、地域システムの強化の必要が指摘された。それはまた90年代以降のフィリピンをはじめアジア諸国の地方分権化に伴う地方行政の拡大の動きとも重なって、地方政府による環境・教育等生活基盤整備がいっそう促された。

この生活インフラ需要に対して、わが国のODAは自治体の国際協力を活用しながらその効率化・合理化を進めた。それはまた自治体の国際協力にとっても、地方財政の悪化のもとで、地方経済の振興や地域ボランティアの促進をはかるとともに¹²⁾、ODAにおける新たな活動領域とODA支援を増進していくことになったのである。

もっともこの自治体国際協力の活用・連携方針は、90年代後半に敷設されていた。まず95年に当時の自治省の「自治体国際協力推進大綱に関する指針について」がその契機となった。これ以降全ての府県・政令市が独自の国際協力推進大綱を策定して、各々固有の国際協力体制を整備した。その一方でODAへの活用圧力も強まった。その軌跡だけを示すと、自治体のODA貢献のあり方について、外務省の「21世紀に向けてのODA改革懇談会」の

11) 日本国際交流センター『欧州における自治体による国際協力活動現況調査の概要（抜粋）』2006年11月、11ページ。

12) 若杉英治「市町村による国際協力に関する一考察－政令指定都市と中核市に対するアンケート調査の分析から－」（『国際協力研究』第23巻第1号（2007年4月））では各都市の国際協力の具体的な目的を指摘している。

「最終報告」(98年1月)は、ODA事業の設計段階を含む一括委託方式によって、自治体独自事業の広範かつ主体的なODA事業への関与を提言した¹³⁾。また「参議院国際問題に関する調査会」が国民参加型ODAに向けた地方の独自事業との連携を提案した(98年6月)¹⁴⁾。さらに経済協力開発機構の開発援助委員会(DAC)も「日本の開発協力政策および計画に関する調査報告書」(1999年)のなかで、「ODAにとって重要な役割」として自治体の国際協力との連携を評価した¹⁵⁾。地方の国際協力拡大志向と中央のODA合理化の対応要求との融合として¹⁶⁾、双方連携の方向が2000年代ODAの基本方針のなかに据えられていった。

この連携方針は、第1に、03年改定のODA大綱が明示してその増進を促した。そこではODA戦略化のための基本方針として、「人間の安全保障」あるいは公平性の確保に向けた地域経済社会の強化を指摘した。そのうえで貧困削減や持続的成長等をODAの重要課題として、地方政府・地域対策と教育や福祉など地方行政領域の重要性を強調した。さらにそのための援助政策の立案及び実施体制の一環として、内外の技術・知見の活用に向けた地方自治体等との連携強化を提言した。

改定ODA大綱はこの自治体連携を国民参加型ODAの核心として、ことに環境対策での積極化を強調して、その実施をさらに05年のODA新中期政策に盛り込んだ。この中期政策が自治体連携を環境支援戦略に組み込んだが、主体的な自治体国際協力の増進を行政財政基盤にわたって具体化するには至らなかった。

第2に、この連携戦略は環境政策からも設定された。地方の環境国際協力は当初から環境基本法が規定(第34条)したところであって、94年の第1次環境基本計画以来、地球環境協力の実施手段とされた。この方針は連携環

13) <http://www.mofa.go.jp/mofa/gaiko/bluebook/98/1st/22-21.html>

14) <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/142/1540/14204151540005.ahtml>

15) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sinsa99>

16) プルネンドラ・ジェイン前掲書187ページ。

境協力として2000年の第2次環境計画、06年の第3次計画にも踏襲されたが、同時に民間環境協力の支持をも強調した。それはまたデフレ不況下環境ビジネスの海外進出の支援と、環境ODAへの関心の低さを反映した表現でもあった。中央環境審議会「第三次環境基本法の進捗状況・今後の政策に向けた提言について」(2010年10月)における国・地方の環境行政への希望アンケート(環境省「環境にやさしいライフスタイル実態調査」平成21年度調査)では、今後地方に求めることとして「開発途上国に対する国際協力等の取組推進」については08年度14.1%、09年度10.2%と最も低かった。国の環境行政についても環境協力の低さ(08年度28.3%、09年度29.9%)に変わりにはなかった。強調される連携環境協力はいわば「下から」の増進要求を必ずしも伴っていたわけではなかった。

第3に、外交政策のうえでも、総合的な外交力を強化するとして、地方の国際協力との連携が強調された。2008年1月の外務省「地方連携アクション・プログラム」は2010年代初めまでを視野に「連携外交」を標榜して、自治体を重要な外交プレーヤーと評価した。特に環境政策については、国と地方一体の国際協力方針に沿って、草の根技術協力やアジアの人材育成のための地方ネットワークの強化等を指摘した。さらに国際協力活動における地方の人的・技術的支援の拡大方針を示して、国のODA事業との連携、海外の先進的な国際協力との連携等具体的なアクションを列挙した。

もっともこのアクション・プログラムが示唆した2010年代初めの新たなODA戦略をみると、自治体国際協力との連携はむしろトーン・ダウンした。外務省「開かれた国益増進」(「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」2010年6月)では、ODAの重要分野として、自治体行政に関わる貧困対策、保健、教育等を明示して、円借款の戦略性・迅速性等と多様なステークホルダーとの連携を指摘したが、全体の基調からすると自治体よりも民間企業との連携、開発ビジネスの促進を強調した。だから自治体国際協力については国民参加型ODAのなかで、「地方自治体関係者等の現地視察への派遣」を指摘するにとどまった。

また外務省「戦略的・効果的な援助の実施に向けて」（2011年1月）においてもODAの見える化とPDCAサイクルの徹底・強化のために「幅広いステークホルダーを計画段階から巻き込む」として、自治体国際協力の必要を示唆する程度であった。先の環境ODAと同じく2010年代以降自治体国際協力との連携方針の変節状況が進んだ。

第4に、こうした連携方針は、いうまでもなく新たなシステム整備を伴った。まづかつての国際協力事業団（旧JICA）では、2000年1月の国民参加型協力を目的にした改組の一環として、国内事業部（研修事業部の改称）のなかに国内連携促進課を設けて自治体等との連携強化に備えた。そのうえで02年度から草の根技術協力とそこでの「地域提案型」事業を開始した。これによって、旧JICAは98年度からの「地域提案型研修」（「地域枠」研修）と「国民参加型専門家」事業を一本化して、自治体提案による技術協力（技術指導、研修員受入れ）支援制度を整備した。旧JICAは自治体独自の国際協力との連携・補完を積極化させると同時に、この「地域提案型」の開始が後述の外務省「地方公共団体補助金」の03年度終了を契機にしたことからすると、旧JICAは自治体動員の新たな補強制度を具備することになった。

「地域提案型」事業はまた「きめ細かな」旧JICA技術協力を進めるとした。これからすると、この新たな連携協力は途上国支援の地域性と住民ニーズへの適合性を意図すると同時に、提案する自治体にとっても、地方行政サービスの技術移転、地域産業や人的資源の活性化を図ろうとするものであった。その一方で、「地域提案型」事業は小規模事業費（3000万円以内）の制約、年度をまたいだ案件選考に伴う非効率な予算措置、途上国地方政府の未だ不十分な行財政上の自立性といった構造上の限界を抱えた連携協力でもあった¹⁷⁾。

17) Armin Bauer, Tomomi Tamaki（いずれも前アジア開発銀行プログラム（東）局）（木村 出訳）「教育分野における格差の是正と地方分権化－フィリピン中等教育プログラムにおけるADBとJICAの取組み」（『開発金融研究所報』2000年7月第3号）には、フィリピンの地方分権化における自治体の不十分な資金負担能力の実態が示されている。

次に、外務省も06年8月に地方連携推進室を設置して自治体連携を積極化した。そこでは自治体の国際活動を活用した外交力の強化を目的に、自治体の国際交流・国際協力に関する「グローバル通信」や「外務省地方連携フォーラム」等多様な情報を発信して、国・地方一体的な外交活動をアピールした。またこれと同時にODA機構についても06年に国際協力局が発足して、多国間・二国間の援助部門を統合し、さらに同年4月海外経済協力会議を新設して、ODAの重点化と機動的な運営体制を強化した¹⁸⁾。このODA機構改革に自治体連携の拡張・多様化が並行することで、自治体連携援助はその外交戦略性とともな地域性、地方支援の主体性を付与されることになったのである。

(2) 連携円借款システムの拡充

①連携円借款の拡張方針

さらにこうした2000年代のODA戦略は、自治体連携による環境円借款をも強調した。

まずODA関係省と旧国際協力銀行(旧JBIC)による海外経済協力業務運営協議会は、自治体は公害対策等環境対策についてノウハウを持っているものの、自治体単独の環境協力は困難であるとして、旧JBICの国民参加型円借款に向けた自治体との連携強化を求めた(2002年11月27日同協議会幹事会)¹⁹⁾。また2003年11月6日の同幹事会でも、同様に自治体環境協力の奨励・推進と旧JBICの環境協力の増進を要請するなど²⁰⁾、連携環境円借款の優越を打ち出した。もっとも前述の改定ODA大綱の自治体連携方針からすると、この連携円借款も自治体の主体性を優先するものではなかったが、同時に連携のあり方が問い直された。先の海外経済協力業務運営協議会でも、NGOや自治体と連携する場合でも援助内容によっては国の方が適切な場合

18) 廣木重之「わが国ODA実施体制の変遷と時代の要請」『外務省調査月報』2007年／第2号、参照。

19) http://www.jica.go.jp/activities/finance-co/about/manage/kanji_14.html

20) http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance-co/about/manage/kanji_15.html

があり、さらに中央省庁の知見・ノウハウの活用要請など、自治体連携を牽制する動きもみられた（2002年11月27日同幹事会）。

そして旧JBICはこの連携円借款の強化方針を「海外経済協力業務実施方針」のなかに提示した。この「実施方針」は旧JBIC発足の1999年末以降3年毎に円借款の基本方針を表明したものであるが、特に02年度からの第2次「実施方針」は円借款の基本方向、「開かれた円借款」に向けて、円借款の形成・実施・実施後の運営までの全過程で自治体等とのパートナーシップの形成を求めた。同時にこのパートナーシップは円借款の他の基本方向、「選択的な支援」（貧困削減、環境等社会セクターへの重点化）及び「知的協力」（制度・政策等ソフト支援）とも相互に関連した。前者の社会セクターは地方行政分野を、後者のソフト支援は地方の政策立案や規制制度を介した支援に他ならなかった。このことから連携円借款は第2次「実施方針」の特徴を示すと同時に²¹⁾、円借款の効率要件を成した。

05年度からの第3次の「実施方針」でも、MDIs等に向けた取り組みとして開発パートナーシップを再掲して、その開発効果を重視した。このパートナーシップを、外部リソースを活用した円借款の効率化手段であるとして、自治体等の参加・連携を促した。連携を通して、自治体が蓄積する公害対策、環境教育、社会インフラ整備への経験・技術の積極的活用を強調した。連携円借款はさらに具体的・重点的な基本方針として設定された。

なおこの「実施方針」には外部からの検討・評価が加えられ、自治体連携方針については開発パートナーからの意向を交えたいっそうの円借款の改善が指摘された²²⁾。さらに一般のパブリックコメントとして、円借款は途上国の地方分権を踏まえた自治体支援が必要であり、その際わが国の自治体活動

21) 五十嵐武士「新しい実施方針への期待」（メッセージ）『ディベロップメント&オペレーション』第13号（2002年8月）4ページ。

22) 海外経済協力業務実施方針に係る外部有識者委員会（座長浅沼信爾）「海外経済協力業務実施方針に係る外部有識者委員会意見書」（2005年1月20日）2ページ。

との連携が重要である、とする明快な要望が示された²³⁾。連携円借款の基本的なあり方が問われた。

さらに一連の「実施方針」に続いて、円借款を統合したJICAも連携円借款重視の方針を明示した。08年の「新JICAのメッセージ」では、4つの基本戦略の1つを「開発パートナーシップの推進」として、途上国の最良パートナーに向けて、自治体・大学・NGO・民間企業などとの連携促進を指摘した。またJICAの強化・推進方針の1つに国内機関との連携強化を挙げた。JICAはNGO・自治体・大学等と相互の優位性や協力活動領域を補完し合いながら、相乗効果の高い開発援助を実施するために各機関との連携深化を表明した²⁴⁾。もっとも連携円借款の場合、先の連携技術協力のように、連携領域や自治体の協力努力がJICAの本来機能として国際協力機構法に規定・明示(同法第41条)されているわけではない。円借款プロジェクトは自治体連携や活動条件の支持基盤について、政策的な年次方針の域を出るものではなかった。

②連携円借款の全面化

こうした自治体連携の積極方針を踏まえて、円借款はまず第1に、01年度から有償資金協力促進調査における提案型調査・発掘型案件調査を開始した。それまでの自治体委嘱・委託連携事業(環境・防災といった特定分野、あるいは水質改善・災害復旧といった特定の円借款事業を対象に自治体に対する調査・技術移転の依頼)と4種類の公募による円借款調査事業(円借款養成・打診事業に対する案件形成促進調査、融資実行中の円借款事業に対する案件実施支援調査、完成後の円借款事業に対する援助効果促進調査、特別円借款事業の入札準備・評価等に対する調査実施支援調査)に加えて、新設の調査事業は、特に「提案型」において自治体を対象としたこと、それを円

23) 海外経済協力業務実施方針のパブリックコメントを寄せられた方々との意見交換会(2005年4月18日、JBIC本店)における「その他のご意見」(<http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance-co/policy/public.html>)

24) 国際協力機構『年次報告書』2009、10-12ページ。

借款案件の形成段階から採用し、自治体独自の施策・システム・構想に基づく調査内容の提案であることを特徴とした。これによって、円借款はプロジェクト実施の補完から、プロジェクト後の効果の持続に至る自治体国際協力との連携とともに、円借款形成における自治体連携を多様に強化した。

いうまでもないが、この場合も旧JBICは国別に調査テーマを限定して（例えば06年8月29日付公示分の場合、パキスタン「カラチ活性化及び開発モデル提案」）、国別の円借款実施方針等で連携を規制した。さらに新調査の第1号に北九州市提案の「中国・インドネシア：廃棄物処理システムの確立に係る案件形成調査」（重慶・スラバヤ市の廃棄物の減量化／リサイクルの促進及び適切な廃棄物処理システムの確立）が02年度に採用されたのに続いて、提案型調査は04年度になると第2回国別調査テーマを公示し、06年度にはさらにフリーテーマ枠を新設した。このフリーテーマ枠では、先の「海外経済協力業務実施方針」による国・地域・セクターを含め調査テーマについて自治体の自由度と強めて、連携円借款を拡張した。

第2の新たな連携措置として、02年2月に「地方自治体—国際協力銀行連携促進フォーラム」（岐阜県）を開催した。17団体が参加して、タイ・インドネシアの地方分権化に伴う自治体の地域振興・社会インフラ技術移転のニーズの高まりを確認すると同時に、これまでの支援実績を踏まえて旧JBIC・自治体連携の拡大とそのための指針作りを促進するステージとなった²⁵⁾。

第3に、旧JBICは02年度から「円借款パートナーセミナー」（「国民参加型援助促進セミナー」）によって、タイ・フィリピン等円借款主要供与国における自治体・NGO等との現地視察・協議型の連携促進プロジェクトを開始した（02年度以降5年間で17団体が参加）²⁶⁾。円借款は多様なツールで

25) *JBIC TODAY*, JUNE 2003, 7ページ及びJBICプレスリリース(2002年2月18日)
<http://www.jbic.go.jp/ja/about/press/2001/0218-01/>

26) 国際協力銀行「円借款業務における連携のご案内」（デジタルパンフレット）3ページ
(<http://www.jica.go.jp/publicatino/pamph/coordination/index.html>)

パートナーシップの強化・拡大を図っていった。

さらに02年度には円借款評価有識者委員会が設置され、外部委員に先の有償資金協力促進調査に関わった自治体関係者が加わった²⁷⁾。自治体との連携を反映した円借款評価システムが形成された。

こうした連携システムの拡張によって、自治体の国際協力は円借款の形成に積極的に関与しながら、特定プロジェクトの活動を多様に支持して、円借款の促進・評価・普及にまで全面的に関わることになったのである。

2. 自治体国際協力と連携円借款の展開

(1) 自治体国際協力の現況

①自治体国際協力の新施策

このように連携ODA、連携円借款の拡張方針が、国民参加を促しながら途上国の地域住民に適合的な技術移転等を進めようとすることからすると、なによりもそれに向けた自治体国際協力自体の増強が必要になる。

その自治体国際協力もまた新たな展開局面を迎えている。周知のように2000年代地方分権改革の一方で、デフレ不況下地域経済の悪化とともに地方財政は逼迫したが、わが国自治体はグローバル化に伴う都市間競争の激化(企業・国際機関誘致、観光等)と途上国の都市・環境インフラ、それに関する制度・運営等ソフト支援の高まりを受けて、前述の95年「自治体国際協力推進大綱指針」(地域の特性、協力地域とのパートナーシップ、持続的できめ細かな協力推進)を進めていった。そこではまた岡山県や静岡県等の地方空港の整備や愛知万博といった地域固有の環境変化が国際化要因として機能した。

そのなかで自治体の国際協力は、第1にその自主性を強める動きを示した。広島県では03年3月に独自の「創り出す平和」理念にたって、「ひろし

27) 同上12ページ。

ま平和貢献構想」を示すとともに、04年には教育・保健医療の人材育成に向けたカンボジアの小学校支援を始めた。岡山県でも04年4月に全国初の国際貢献条例として「国際貢献活動の推進に関する条例」を制定して、国際救援活動や技術支援等を、地域の優位性の伸長に向けた特色ある国際貢献・国際協力と意義づけた。また神戸市は06年3月「神戸市国際化推進大綱」によって、震災経験を生かした「防災福祉コミュニティ」等の情報発信を規定した。そこでは海外都市間交流と国際貢献先導の創造的まちづくりを提言した。

第2に、自治体国際協力は地元企業支援を積極化させていった。愛知県は08年の「あいちグローバルプラン」で中国江蘇省やベトナムへの県内企業の進出支援を打ち出したが、横浜市ではさらに具体的なかたちで、12年7月の「国際技術協力に関する包括連携協定」によって千代田化工建設の海外環境・インフラ事業支援（情報提供・助言等）を規定した。

第3に、地域経済の活性化、ビジネス振興に向けた環境協力を増進させた。山口県宇部市は02年から中国威海市において「宇部方式」（産官学民連携支援）による環境改善システムの構築を進めることで、相互の産業連携の強化を図った。また東京都は08年2月に旧JBICとの連携協定によって、東京都の環境対策と民間企業の環境技術の途上国移転に旧JBICの情報・金融の活用を始めた。さらに北九州市は「北九州市国際政策推進大綱2011」において「アジアの成長を取り込む」を目標に、対アジア環境協力と国際ビジネス、地域経済振興の戦略的な体系化を図った。

②自治体国際協力の新たな運用構造

このように自治体国際協力は多様化、積極化の方向を示すその一方で、新たな運用構造を形成した。

第1に、自治体に対するODA補助金が03年度に廃止され、国際協力は単独事業に一本化された。この補助事業は周知のように府県・政令市を対象に1971年「海外技術協力推進団体補助金」によって始まり、全国レベルでの自治体国際協力実施の契機となったが、財政難と90年代以降NGO等への補

表1 地方政府のODA — 2002-03年

(単位:100万ドル、%)

加盟国	2002年	2003年	対二国間 ODA比率	対象地方政府
スペイン	246.4	321.0	18	自治州
ドイツ	465.4	687.3	11	州政府
ベルギー	46.6	59.8	5	地域政府、共同体政府、県、市町村
イタリア	15.8	27.3	2	州、県、基礎自治体
スイス	16.1	22.4	2	州、約300の実施市町村、2912市町村(5年毎に完全調査)
オーストリア	2.7	3.9	0.9	州政府、実施市町村
カナダ	14.0	17.5	0.9	州政府
ポルトガル	—	1.0	0.5	全国自治体連合
フランス	6.6	39.5	0.4	2002年:州、2003年:州、県、500の大都市
日本	5.2	9.9	0.1	都道府県、政令指定都市
オーストラリア	0.7	0.8	0.08	州と地方政府
ギリシャ	0.2	0.1	0.07	州、実施県(29)と市町村(65)

(注)・ドイツの90%以上は研修生経費。

・対二国間ODA比率は2002-03年の平均契約額比率(総支出額の比率とほぼ同じ)。

・DAC, AID EXTENDED BY LOCAL AND STATE GOVERNMENTS, THE DAC JOURNAL 2005, VOL. 6 No. 4による。

助強化によって収縮して、03年度補助額はわずかに7.07億円であった²⁸⁾。

またこの自治体補助は国際的にも小規模であって、表1によると、ODA補助による03年度のがわが国自治体援助は990万ドルである。これは同表12カ国中8番目、オーストリア、オーストラリア、ポルトガル、ギリシャを上回るものの最大のドイツからすると1%強、対スペインでも3%強であり、12カ国平均9900万ドルの1割にすぎない。また02年の520万ドルはODA総額の0.1%ほどであって、スペインのODAは日本のそれ(02-03年平均で70.75億ドル)の1/7(同10.74億ドル)にもかかわらず、自治体ODAがODA総額の18%を占めたことと対照的である。

この小規模補助事業は04年度三位一体改革における補助金削減の対象にされた。その削減額はわずかに5.7億円であったが、一般財源化によって引き続き自治体必要事業の一環に組み込まれ、所得税の配偶者特別控除の縮小に伴う増収分を恒久的に充てることとされた。同時にこの自治体ODA事業は前述した02年度実施の旧JICA草の根技術協力における地域提案型事業に置き換えられていった。

第2の変化として、自治体単独の国際協力事業も長期的な縮小傾向が続い

28) 財政調査会『補助金総覧』2004年度。

表2 地方自治体の国際協力関係経費(単独)

(単位:100万円、%)

内訳	2008年度	2009年度	2010年度
研修生の受入れ	817(14.5)	775(15.1)	696(10.5)
専門家の派遣	62(1.1)	59(1.1)	44(0.7)
帰国研修生フォローアップ	1(0.0)	0(—)	0(—)
物資・資金の援助	98(1.7)	38(0.7)	25(0.4)
国際機関等への協力	3050(54.1)	2786(54.1)	2556(38.7)
国際会議等の開催・参加	749(13.3)	748(14.5)	2418(36.6)
国際協力関係情報収集・提供関係経費	30(0.5)	34(0.7)	71(1.1)
国際協力関係啓発経費	45(0.8)	37(0.7)	33(0.5)
その他	669(11.9)	551(10.7)	569(8.6)
自治体職員協力交流事業	114(2.1)	121(2.4)	188(2.9)
合 計	5636(100.0)	5149(100.0)	6602(100.0)

(注)・いずれも当初予算額。

* 総務省国際室資料より作成。

た。単独事業の規模は、表2のように、2010年度に増大しているものの、研修生受入れや専門家派遣の主要な技術協力の動向からすると長期的な収縮傾向が続いている。国際協力の当初予算額は1990年代初め92年度38.74億円、93年度48.28億円であったが²⁹⁾、98年度84.07億円をピークに、99年度69.74億円に減少した後³⁰⁾、2000年代になると表2の08年度56.36億円、09年度51.49億円と対98年度61%にまで減退している。10年度には国際会議等の開催・参加が24.2億円に急増したために³¹⁾、予算規模も66億円に拡大しているが、その他の直接的な技術移転支出は抑制されている。そしてこうした単独事業予算の節約が、同時にODAとの連携方針とともに自治体国際協力事業の活用を促しているともいえる³²⁾。

29) 自治総合センター『地方公共団体における開発途上国との国際交流のあり方に関する調査研究報告書』平成5年3月及び同平成6年3月。

30) 吉田 均前掲書35ページ。

31) 2010年度国際会議等の開催・参加の内容は明らかでないが、生物多様性国際自治体会議をはじめ上水道関係セミナーや国連持続可能な廃棄物管理会議等環境関連の国際会議がその主要な対象と思われる。

32) なおこの表2から国際協力の現状を把握するについては、次の諸点に留意する必要がある。

第1に、この国際協力対象は発展途上国だけではない。例えば総務省の外部団体の自治体国際化協会(CLAIR)支援の研修員受入れである、「自治体職員協力交流事業」には、市民国際プラザが示す「自治体の国際協力活動事例検索」によると(<http://www.plaza-clair.jp/jichitai/act.php?actfield=&actfield=3>, 2011年12月6日)、「環境事業分野」(304件)の場合、韓国、ロシア、ドイツからの研修員受

表3 地方自治体の国際協力関係経費(団体別、単独)

(単位;100万円、%)

団体別内訳	2008年度	2009年度	2010年度
都道府県	3702(65.7)	3525(68.5)	4472(67.7)
政令指定都市	1006(17.8)	608(11.8)	1353(20.5)
その他の市町村	928(16.5)	1016(19.7)	777(11.8)
総 計	5636(100.0)	5149(100.0)	6602(100.0)

(注)・いずれも当初予算額。

・総務省国際室資料より作成。

第3に、国際協力単独事業は府県・大都市での拡大が加速している。団体別の国際協力関係費(単独事業)は、表3のように、府県が過半を占め、市町村では政令市が優位にある。その他の市町村は財政難あるいは町村合併に伴う行政整理を反映して圧縮傾向にある。10年度国際協力関係費は府県が66億円(68%)、政令市43億円(20%)に対して、その他の市町村は8億円弱(12%)にとどまっている。

入れ(50件)が含まれている。

第2に、この国際協力は事業経費全体は表2よりもさらに大きい。自治体は財政負担を伴わないCLAIR事業を行っている。1つにはCLAIRの「自治体国際協力専門家派遣事業」(中国・東南アジア諸国の自治体の要望に基づき98年度から実施、「自治体国際協力人材バンク」の登録者-2010年4月現在1364名、農業・教育・環境保全等32分野-からCLAIRが候補者を選考し、自治体国際協力専門家として派遣-3ヵ月以内、2000~08年度合計75名)は、その経費をCLAIRと派遣先自治体が負担し、派遣元自治体は出費を伴わない。先の「環境事業分野」では13件、対中国協力(四川省、ウルムチ市、福州市等)である。

第3に、この単独事業は地方交付税による財源措置を伴う。つまりこの単独事業については地方財政計画の「国際化推進対策費」(「国庫補助負担金を伴わない一般行政経費」の一部)における「国際協力事業」(先の自治体職員協力交流事業等の研修受入れ、専門家派遣、国際会議等の開催・参加等)が充当され、05年度の場合76億円、国際化推進対策費1060億円の7.2%であった(その他の事業配分は、JET事業(語学指導等を行う外国青年招致事業)38.4%、国際交流事業(姉妹都市交流事業、地域国際化協会の活動に関する拡充支援事業)32.3%、留学生支援事業1.5%、その他の国際化推進事業(内なる国際化事業等)20.7%)である(総務省自治財政局「平成17年度主要経費一覧」平成16年12月)。この76億円は2000年度92億円(対国際化推進対策費1270億円の7.2%)からすると83%水準に圧縮されたのであって、国際化推進対策費自体も同じく83%程度に節減されてきた。もっとも国際化推進事業の内訳は01年度以降05年度が公表されただけであって、交付税措置の実態は非公開の理由とともに不明のままにされている。

この府県中心の国際協力事業はいよいよ定着してきている。1990年代前半においても過半は府県事業であって（92年度府県の単独国際協力推進費は21億円で総額の55%，93年度32億円，66%）³³⁾，この傾向からすると市町村は劣位ながら，大都市行政としての国際協力事業が増進している。

この大都市特性は，国際協力事業の実施率（既に実施中）によってさらに顕著になる。主要協力事業として環境保全協力の場合，ことに研修員受入れの政令市は03年度の76.9%，08年度でも全政令市の76.5%が実施している。一方，政令市の積極性と対照的に府県での同研修員受入れは03年度74.5%が08年度66.0%に低下しているが，過半の府県が実施しており，中小都市の場合は03年度1.1%，08年度でも2.0%にとどまっている³⁴⁾。

そして，こうした府県，大都市行政として国際協力積極化の傾向は後述の国際協力資金配分を通して，ODAとの連携基盤を強化している。

第4に，この国際協力資金（単独事業）では，表2のように，「国際機関等への協力」が最大である。10年度には前述のように国際会議等関係支出が増大して，「国際機関等への協力」は39%に低下しているが，08・09年度は54%と過半を占めており，この傾向は99年度（36%）と比較してもいっそう強くなっている。

そこではまず，この「国際機関等への協力」支出は主に府県・政令市の国際交流協会・国際交流センター等への補助金・助成金であり³⁵⁾，JICAの各地域の国際センターを通したJICAや旧JBICとの連携事業費である。この移転的な国際協力支出が拡大するために，後述の「研修生受入れ」等自治体の

33) 自治総合センター前掲書，平成5年3月及び平成6年3月。

34) 環境省「環境基本計画で期待される地方公共団体の取組についてのアンケート調査」平成15年度調査，同平成20年度調査。

35) 「国際機関等への協力」の対象事項は，運営費補助（地域にある国際機関への運営費等に対する補助），派遣職員等件費（地域にある国際機関の事務所賃貸料への補助または当該国際機関へ貸与している施設の管理運営費等），地元支援団体への拠出金（地域にある国際機関を支援する地元団体（財団法人等）への拠出金等），その他（国際機関主催会議への参加に要する経費，国際機関への職員の派遣に要する経費等）である。

直接的な国際協力資金の収縮傾向が続いている。

この地域国際機関に対する支援は多様であるが、北九州国際交流協会の場合³⁶⁾、北九州市は2010年度5700万円の補助金を支出しており、同市の環境費(157.39億円)からすると0.4%であるが、国際交流協会の事業収入(7.63億円)の74.7%、11年度補助金(同市環境費の0.3%)は同事業収入の76.2%を賄っている。北九州市はまた国際東アジア研究センターの10年度事業収入の78.1%を補助するなど³⁷⁾、地域国際機関の事業資金の大半を負担している。同様に高知県は高知県国際交流協会に11年度事業収入の84.5%を補助し³⁸⁾、京都府の場合も10年度京都府国際センター事業収入の66.2%の補助金を供与している³⁹⁾。

一方大阪府のように財政難によって大阪府国際交流財団への無利子貸付けを引き上げたり(96年度)、運営補助金を廃止(99年度)する場合もあるが⁴⁰⁾、府県・政令市等からの国際協力補助金は広範な地域国際機関の活動を支持して、在留外国人・留学生支援による内なる国際化やNPO助成による草の根の国際化を進めるとともに、JICAの地域国際センター事業委託を介して、ODAの研修員受入れや青年招へい事業等との連携を深めている。なかでも北九州国際技術協力協会(KITA)は、北九州市からの出向職員7名とともに、JICA委託研修員1980-2010年度累計で4840名(研修員合計138カ国6207名)を受入れ、ことに07年度以降は年間合計350名以上に急増させている⁴¹⁾。自治体国際協力は地域国際機関支援を増進して、間接的な国際協力とともにODAとの連携を補強してきている。

第5に、一方で直接的な国際協力は研修受入れを中心に展開している。表2のように研修受入れは08-10年度国際協力事業費(単独)の14-15%、

36) <http://www.kitaq-koryu.jp/>

37) <http://www.icsead.or.jp/portals/ptl?nn=ICSEAD>

38) <http://www.kochi-kia.or.jp/home.html>

39) <http://www.kpci.or.jp/>

40) <http://www.ofix.or.jp/>

41) <http://www.kita.or.jp/kensyu-jisseki.html>

これに「自治体職員協力交流事業」(LGOTP)を介した研修員受入れ(途上国以外も含む)の2-3%弱を加えると16-18%弱となるが、事業費は08年度9.31億円から10年度8.84億円へと減少している。しかも1999年度が研修員受入れ17.27億円(24%)、自治体職員協力交流事業3.35億円(5%)であったことからすると⁴²⁾、1/2の水準に圧縮されているのが現状である。

また、前述の外務省技術協力推進地方公共団体補助金による研修員受入れが、03年度の補助5.8億円(若干の専門家派遣を含む)、総事業規模11.6億円(1/2補助)であることからしても、研修受入れ予算は半減したことになる。もっともこの補助事業は04年度以降一般事業とされ、また旧JICA研修事業(旧JICA草の根技術協力として02年度以降実施の地域提案型研修)の補強に吸収されていった。

さらにこうした表2の予算ベースでみられる自治体の研修受入れの突出状況は、先の市民国際プラザによる事業別集計(1988-2009年度における各自治体の研修受入れ事業の合計であって、継続分を含めた毎年度実施の受入れ事業数の累計ではない)についても同様である。研修受入れ事業は総事業1354件のうち、581件(非途上国を含む)、42.9%であった。

これに次の専門家派遣329件(24.2%)と合わせると67%を占めた。一方共同研究事業(途上国自治体・国内自治体との共同事業)は87件(6.4%)、表2における2010年度予算最大の国際会議は42件(3.1%)にすぎない。

だから研修員受入れが、自治体国際協力のあり方を左右するが、その事業形態は、独自単独事業(地域国際協力機関、民間団体、NGOとの関係・協力を含む)は174件(29.9%)と最多ながら3割程度である。この直接受入れ事業の一方で、CLAIRの斡旋・関与事業(NGOを含む)は161件(27.7%)、このうち先述の交付税財源措置を伴う自治体職員交流事業が107件(18.4%)と大半である。また旧JICA事業に伴う研修員受入れは83件

42) 吉田 均前掲書35ページ、旧自治省国際室ブリーフ資料。

(14.3%), JBICとの連携は3件ほどである。残余の地域国際機関・NGOと旧JICAが関係・協力する受入れ事業127件(21.9%)を踏まえてみても、独自単独の研修受入れは限定的な事業形態にとどまっている。

この市民国際プラザの集計によると、受入れ事業は「農林水産」と「環境」分野中心に展開した。いわば従来型の分野と今日的な新しい支援分野が混在した自治体技術移転が主流になっている。

「農林水産」分野単独は85件(総事業中15.0%)だが、商工・保健医療と並行した農林水産事業66件を合わせると151件、26.7%となる。また「環境」分野単独は80件、14.2%、これに商工・上水道分野等と並行した事業を加えると140件、24.8%となる。以上を合計すると51.5%、自治体の研修受入れは食料・貧困課題と同時に工業化・都市化課題に直面する途上国経済社会の現状を反映した支援機構となっている。

その一方で、地方行政、住民生活に直接関わる福祉・教育あるいは自治制度分野での研修員受入れ事業の少なさもまた特徴的である。「教育」事業単独は20件、3.5%、「社会福祉」単独は4件、0.7%、「自治制度」単独29件、5.1%ほどである。

このように研修員受入れは、その7割ほどを旧JICA・CLAIRと協力・連携しながら、総体的には農林業の生産力増強や工業生産コストに関わるハードな技術移転を積極化する一方で、生活基盤・セーフティネットに関わるソフト移転を節減しているのが現状である。

こうした自治体の研修員受入れ先は、広範な国・地域に及んでいる。09年度までの累計は109ヵ国・地域と、旧JICAよりは少ないものの、台湾を除くとすべて旧JICAと同じ受入れ先である⁴³⁾。この広域性は姉妹都市提携あるいは旧JICAとの連携を反映しており、同時に旧JICA同様アジア諸国に集中している⁴⁴⁾。

43) 国際協力機構『国際協力機構年報』2010, 事業実績統計。

44) JICAは人数ベースで09年度までの受入れ累計15万8628人のうち、最大のインドネシア3万8160人、24.1%、次いでフィリピン19.4%、タイ18.0%、中国

先の市民プラザ資料によって、受入れ先を事業ベース（1事業での数カ国・地域からの受入れをもとに国・地域別の受入れ延べ事業数）でみてみると、ことに中国からは271事業（延べ事業総数1208件の22.4%）、次いで韓国74件（同6.1%）、インドネシア69件（同5.7%）、フィリピン64件（同5.3%）、タイ58件（同4.8%）、この上位5カ国から44.3%を受入れている。これからすると、日本の自治体は中国の急速な工業化や地域格差に伴う先の環境・食糧技術移転を、また90年代以降韓国・フィリピン等の地方分権の進展とともに拡大する地方行政について保健医療、上下水道、商工業等の都市インフラへの補完的な技術移転を進めていっている。

さらに、研修員受入れには先述のCLAIRの自治体職員協力交流事業がある。表2では「自治体職員交流事業費」として国際関係費の2-3%弱を占めたが、事業ベースでは表4のように受入れ自治体数は06年度以降府県を中心に急速に減少（05年度51団体から10年度24団体）している。これには事業基盤としての地方交付税の圧縮が反映していると思われるが、研修分野は表5のように収縮しながらも、先の自治体単独事業と対照的に、03年度以降一般行政に集中（27.6%）している。ここでも交付税削減によって受入れ件数が減少しているが、表6の受入れ対象国では表2の単独事業よりも狭域的（34カ国）に、アジア諸国への集中を強めている。ことに中国（44.2%）、韓国（23.6%）が65%以上を占めて、これに続く主要アジア3カ国を加えると5カ国で81%に達している。このCLAIRが関わる受入れ事業は、収縮しながらも単独受入れ事業分野を補完すると同時に、アジア諸国からの受入れを補強・促進して、単独の国際協力事業との一体的な自治体の研修員受入れ事業を推し進めているといえる。

第6に、こうした研修員受入れ以外の国際協力予算は、表2のように、きわめて微少であって、99年度水準と大きな変化はみられない。国際協力の

15.8%、それにコンゴ民主共和国11.2%とこの5カ国で88.5%、アジア4カ国で77.3%を占めた。

表4 自治体職員協力交流事業の推移(受入自治体数)

	1996～2002年度									
	03	04	05	06	07	08	09	10		
都道府県	261	23	30	25	16	14	12	9		
政令指定都市	58	4	6	6	4	4	4	7		
その他の市町村	60	10	18	20	11	13	11	8		
合 計	379団体	37団体	54団体	51団体	38団体	29団体	29団体	24団体		

(注)自治体国際化協会資料(<http://www.daiicorp.jp/sien/igob.htm>)による。

表5 自治体職員協力交流事業の推移(研修分野)

	1996～2002年度									
	03	04	05	06	07	08	09	10		
一般行政	170	19	18	19	14	12	11	7		
環境	93	6	12	9	7	4	6	2		
保健・医療	18	—	4	9	5	3	3	2		
福祉	5	1	1	1	—	—	1	1		
商工・経済	42	3	3	4	5	3	1	3		
観光	26	4	8	10	3	4	5	3		
農林水産	59	1	9	7	4	5	5	—		
土木・建築	36	2	5	1	2	1	2	1		
情報通信	5	—	—	1	—	—	—	—		
国際交流	3	3	8	6	9	2	—	—		
文化・伝統	25	1	3	1	1	1	—	2		
教育	38	4	5	2	—	3	2	4		
都市計画	—	—	—	1	2	1	—	—		
動物管理	—	—	—	—	1	1	1	—		
消防・治安	20	3	2	1	1	1	1	1		
合 計	540	47	78	73	53	42	37	31		

(注)資料は表41に同じ。

表6 自治体職員協力交流事業の推移(出身国)

	1996～2002年度									
	03	04	05	06	07	08	09	10	合 計	
インドネシア	29	4	1	2	1	2	1	—	43	
タイ	36	3	—	2	1	2	—	—	45	
フィリピン	27	—	1	1	1	1	2	1	35	
マレーシア	16	—	—	2	—	—	3	—	22	
ベトナム	18	—	—	3	—	—	—	1	23	
ミャンマー	16	1	—	—	—	—	—	—	19	
中国	214	47	39	31	23	21	22	18	415	
韓国	126	27	19	10	8	7	3	5	221	
ロシア	8	1	—	2	1	—	—	1	15	
ハンガリー	7	1	—	—	—	—	—	—	8	
ポーランド	4	1	—	—	—	1	—	—	6	
モンゴル	4	1	4	—	—	—	—	—	13	
ラオス	4	1	—	—	—	—	—	—	8	
オーストラリア	5	—	1	—	1	1	—	—	9	
カンボジア	4	2	—	—	—	—	—	—	7	
マケドニア	1	—	1	—	1	1	1	2	10	
ブルガリア	1	—	—	—	—	—	—	—	3	
その他	20	1	3	—	2	2	1	1	30	
合 計	540	78	73	53	42	37	37	31	938	
参加国数	24か国	11か国	11か国・地域	13か国	12か国	10か国	10か国	7か国	34か国・地域	

(注)資料は表41に同じ。

情報提供や啓発関係費が1%にも満たない現況からすると、わが国自治体は地域住民に対して国際協力意識の涵養強化の余地を残しているといえる。

そして研修員受入れとともに自治体の技術移転を担う「専門家の派遣」の予算も1%水準以下である。この自治体独自の専門家派遣は、先の市民国際プラザ資料の事業ベースでも、1993-2009年度総事業328件のうち64件、19.5%である。

だから専門家派遣の大半は自治体予算外の、CLAIR幹旋事業や旧JICA・旧JBICに関わる派遣事業である。CLAIRへの協力(136件、41.5%)と旧JICA協力(97件、29.6%)で派遣事業の71%になる(旧JBIC10件、3.0%)。

しかも専門家派遣のほぼ半数の事業(48%)は先の研修員受入れと一体的に運用されている⁴⁵⁾。ことに自治体独自の派遣事業は66%(42件)が、また旧JICAの協力事業は79%(77件)が、研修員受入れと並行した協力支援である。逆に専門家派遣の単独事業の多くはCLAIRに協力する「自治体国際協力事業専門家」である(61件、CLAIR事業の44.9%)⁴⁶⁾。同時にCLAIR事業全体でも54.4%が専門家派遣単独事業である。

そのために専門家派遣事業の対象国・地域や協力分野は、自治体独自事業とJICA協力事業を通して、研修員受入れ事業と似通った様相を示しながら、CLAIR協力事業によって、その独自性を表している。

まず専門家派遣の対象国・地域は56カ国・地域に及んでいるが、総事業(328件)の50.3%(165件)が対中国であって、上位5カ国(インドネシアとタイ各18件で各5.5%、ベトナム16件で4.9%、ブラジル14件で4.3%)が70.5%を占めている。研修員受入れと主要対象国は変わらないが、全体に狭域的であって、過半を中国に向けるなどより集中的である。この特徴は先の特異な協力形態との対応関係からするならば、表7が示す中国

45) 例えば埼玉県は中国山西省に対する環境技術協力のために、2003年に専門家2名を派遣し、3名の研修員を受入れている(市民プラザ前掲資料専門家事例検索、事業番号80)。

46) 例えば北海道は中国南陽市に牧畜業、無公害畜産品生産協力のために07年度自治体国際協力専門家1名を派遣した(同上、事業番号1)。

に偏重したCLAIRの専門家派遣実績を反映したものと思われる。CLAIRの中国派遣専門家(1998-2009年度62人)は派遣合計(94人)の66%である。

また、専門家派遣の事業分野も、研修員受入れの場合以上に主要事業への集中度が高くなっている。先の市民プラザ資料では農林分野80件(24.4%)、環境71件(21.6%)、この2分野ではほぼ半分の46%を占め、その他保健医療35件(10.7%)、上水道23件(7.0%)である。この特徴も、農林・環境分野では自治体の独自事業が各々18件、3件と少なく、その分表7のようなCLAIRの自治体国際協力専門家派遣事業の農林・環境主体の分野構成を映し出している。

表7 自治体国際協力専門家派遣事業(自治体国際化協会)の推移

年度	派遣者数	派遣先(分野)	派遣自治体	分野
1998	3	中国3(農業、環境)	農業:青森県板柳町 環境:名古屋市中、愛知県、	農業(りんご栽培)、環境(保全一般)
99	6	中国6(農業)	岩手県、大分県、福井県、 長野県、岡山県	農業(花卉栽培、土壌改良、野菜・芋類栽培、 大豆栽培、乳用・肉用牛の飼育・管理)
2000	10	中国6(農業) ベトナム(福祉)	農業:奈良県、群馬県、宮城県、 大分県、福島県	農業(松の落葉病対策、農作物病虫害防除、 肉牛胚胎移植技術、野菜栽培、農協組織)
01	5	カンボジア3(教育) ラオス5(法律、教育)	福祉:札幌市 教育:大阪市 法律:元静岡県、元三重県 教育:名古屋市中	福祉(児童相談業務)、教育(図書館業務) 法律(地方自治制度に関する指導)
02	4	中国(環境) インドネシア(法律) ミャンマー(上下水道) ラオス(法律)	環境:滋賀県 法律:元静岡県 上下水道:茨城県 法律:元三重県	環境(水処理・水質保全)、法律(日本の首長 選挙制度)、上下水道(水道の浄化方法)、 法律(地方自治制度・財政制度)
03	2	ラオス2(教育)	名古屋市中	教育(図書館業務)
05	3	中国2(農業、環境) カンボジア(農業)	農業:栃木県 環境:福岡市 農業:栃木県	農業(苺を中心に農産物の栽培指導)、環境 (廃棄物処理計画)、農業(農業技術等)
06	18	中国16(農業、環境等) カンボジア2(農業)	農業:栃木県、元北海道、島根県、 大分県、福島県 林業:三重県、島根県、島根県 環境:三重県、大阪府 農業:栃木県	農業(有機野菜栽培、果樹・病害虫駆除・予 防)、林業(病虫害駆除)、畜産(飼料栽培)、 環境(水質、大気、公害)、都市計画、交通計 画、農業
07	13	中国9(農業、環境他) タイ(消防防災)	・農業:栃木県、三重県、福岡県 ・環境:福岡県 ・都市計画:埼玉県、福岡県 ・畜産:北海道 ・文化財保護:埼玉県、北九州市 ・消防防災:東京都	農業(野菜栽培、果物栽培) 環境(湖沼水質管理) 畜産(飼料栽培) 都市計画(河川管理、上下水道) 文化財保護(博物館運営管理) 消防防災(消防技術)
08	20	中国13(災害復興、 環境他) タイ6(消防防災、 社会福祉) ブルネイ1(消防防災)	・災害復興:新潟県、兵庫県 ・環境:群馬県、福島県いわき市 ・農業:栃木県、宮崎県、島根県、 佐賀県、元島取県 ・林業:福岡県大牟田市・畜産:千葉県 ・社会福祉:千葉県、長崎市 ・消防防災:東京都、福島県 ・医療:北海道	災害復興(都市部・中山間地域の災害復興) 環境(環境にやさしいまちづくり、工場の排出 規制) 農業(果物栽培、水稲栽培) 林業(植林・森林育成) 社会福祉(高齢者福祉・社会的弱者支援) 消防防災(消防技術、防災啓発)
09	10	中国6(上下水道、 教育他) マレーシア3(保健衛生、 消防防災) タイ1	・上下水道:名古屋市中・教育:松江市 ・農業:埼玉県・林業:長崎市 ・保健衛生:鹿児島県 ・消防防災:北九州市、東京都	上下水道(汚水処理技術指導) 教育(環境教育)、農業(トマト栽培) 林業(病虫害防除)、都市計画(園林設計) 環境保全(環境区画整備) 保健衛生(飲食店への衛生管理指導)
計	94名	9カ国	41自治体(都道府県30、市町村11)	

(注)・04年度は派遣実績がない。

・自治体国際化協会資料(<http://www.clair.or.jp/j/sien/special.html>)

こうした自治体の専門家派遣は、その予算規模は小さいものの、中国の農業生産力支援や環境改善協力を中心に、生活・都市インフラ整備における自治体国際協力の重要性を示唆しているといえる。

(2) 連携円借款の増進

前述した連携円借款の積極方針に沿って、円借款プロジェクトは自治体の地方政策や住民行政の実績をさらに吸収してその増進を図っているが、資料の制約から連携円借款の全容を明らかにすることは困難である。連携円借款の実績は、後述するように環境円借款の年次報告書等に部分的にまとめられてはいるが、2008年度以降のJICAでは個別プロジェクトが事例的に示されているだけである⁴⁷⁾。この実績把握の難しさは、各省別に分散される連携技術協力プロジェクトの場合と共通するところであって、自治体連携のODAの特質といえる。そのため連携円借款の評価は限定的にならざるを得ないが、その展開過程は連携ODAにおいて特徴的で象徴的な様相を示している。

第1に、連携円借款プロジェクトは旧JICAの自治体連携の技術協力をはるかに凌ぐ規模を示している。旧JICAの主要な連携形態として、研修員の受入れをみると、04-06年度の事業ベースでは04年度139件、05年度134件、06年度118件である⁴⁸⁾。これは同時期の旧JICA研修員受入れ（集団研修と地域別研修の合計04年度480件、05年度469件、06年度483件）のそれぞれ29.0%、12.8%、24.3%であることからすると、自治体連携の研修員受入れ事業費は04年度73.0億円、05年度29.2億円、06年度54.8億円となる⁴⁹⁾。そのため1件当たりの事業費は0.4億円（3年度間連携総額157.0億円、合計件数391件）である。

この旧JICAの連携受入れ事業に対して、表8の2004-06年度の連携円借

47) 国際協力機構『年次報告書』でも、同2010年度版が個別事例としてさいたま市や川崎市、名古屋市と連携した「サンパウロ州沿岸衛生改善事業（1）」（10年度承諾192億円）等を示しているほどである。

48) 自治体国際化協会『自治体国際フォーラム』2007年7月。

49) 各年度の研修員受入れ事業費は、04年度251.9億円、05年度227.9億円、06年度225.4億円であって（各年度の『国際協力機構年報』掲示の円ドル換算値によ

表8 連携円借款の主な自治体委嘱・委託事業 — 02-06年度

				(単位:億円)
年度	対象事業(国名、事業分野)	事業規模	連携先	連 携 内 容
2002	湖南省環境改善事業(中国、環境)	193	大阪府、大阪市	環境専門家の派遣(重慶市と共同実施の天然ガス転換の研究活用)
	安徽省大気環境改善事業(中国、環境)	186	大阪府、大阪市	同上
	南寧市水環境整備事業(中国、環境)	121	熊本県	洪水制御専門家の派遣、市内河川の水質改善、洪水対策の提言
	宜昌市水環境整備事業(中国、環境)	85	神戸市	環境専門家の派遣、神戸市の環境保全策、利用技術の紹介
	湖南省ザオン環境整備、生活改善計画(中国、環境)	79	滋賀県	水管理専門家、琵琶湖総合保全整備計画の紹介
03	カトマンズ上水計画(ネパール、生活基盤)	55	東京都、横浜市、松本市	配水網整備計画の策定および水道事業運営の改善調査に対する専門家の助言
	黒竜江省・寧夏回族自治区内陸部・人材育成事業(中国、環境)	255	新潟県、鳥取県	環境汚染分野・環境工学の黒竜江省研修生受入れ(新潟県)、公衆衛生の寧夏回族自治区研修生の受入れ(鳥取県)
	江西省、湖北省植林事業(中国、環境)	150	岐阜県	調査ミッションに同行、土壌流出軽減、生態環境保全等の提言
	フフホ市水環境改善事業(中国、環境)	97	富山県	調査ミッションに同行、環境モニタリング等の提言
	江西省内陸部・人材育成事業(中国、環境)	49	岡山県	環境事業の共同研究
04	陝西省水環境整備事業(中国、環境)	273	京都府	調査ミッションに同行、運営管理(料金設定等)の提言、研修員受入れ
	貴陽市水環境整備事業(中国、環境)	121	大阪市	調査ミッションに同行、下水道運営・技術の提言、研修員受入れ
	長沙市導水及び水質環境事業(中国、環境)	200	福岡市、鹿児島市	調査ミッションに同行、節水対策等の知見紹介(福岡市)、研修員受入れ(鹿児島市)
	包頭市大気環境改善事業(中国、環境)	85	三重県	大気汚染シミュレーション手法の講演、研修内容の紹介、包頭市の大気環境保全事業運営の評価
	四川省生態環境整備事業(中国、環境)	65	広島県	調査ミッションに同行、植林分野の知見・経験を紹介、研修員受入れ
	新疆ウイグル自治区伊寧市環境総合整備事業(中国、環境)	65	北海道、札幌市、福岡市	調査ミッションに同行、上下水、廃棄物処理、廃棄物処理、植林の知見紹介、研修員受入れ
	ガンジス川流域都市衛生環境改善事業(インド、環境)	112	岡山県	事業準備のための環境改善意識向上の事例紹介、「児島湖再生プログラム」の紹介
	ウツタル・プラデシュ仏跡観光開発事業(インド、生活基盤・観光開発)	95	奈良県、東京文化財研究所	「道の駅」紹介、専門家派遣
	シャムプル上水道整備事業(インド、環境)	89	福岡市、大阪市、横浜市	漏水・節水対策、料金体系等の経験・ノウハウ紹介、助言
05	オリッサ州森林セクター開発事業(インド、環境)	139	秋田県	海岸林の植栽等の助言
	フセイン・サガル湖流域改善事業(インド、環境)	77	彦根市	現地ワークショップ(湖浄化のための市民参加提言)
	コルカタ廃棄物管理改善事業(インド、環境)	36	東京23区	廃棄物処理の経験、知見の活用
	ハノイ水環境改善事業(Ⅰ)(ベトナム、環境)	30	千葉県	事業効果促進のための環境改善意識向上テーマのワークショップ
	ホーチミン市水環境改善事業(Ⅰ)(ベトナム、環境)	16	同上	同上
06	観光セクター開発事業(スリランカ、観光開発、環境)	26	北九州市(KITA)	景観の維持・管理のための都市環境管理の現地調査
	教育セクター震災復興事業(アルジェリア、防災)	19	神戸市	審査ミッションに震災復興計画策定の専門家同行、震災基準の調査等
	雲南省昆明市水環境整備事業(Ⅰ)(中国、環境)	127	滋賀県、北九州市、藤沢市	下水道事業の現状調査、研修プログラムの提案
	同上(Ⅱ)	104	同上	同上
	吉林省吉林市環境総合整備事業(中国、環境)	97	宮城県、山形市	環境改善人材の育成、環境技術協力研修員の受入れ
	貴州省環境整備・人材育成事業(中国、環境)	92	山口県	教育関係研修員の受入れ
	内蒙古自治区フフホ市大気環境整備事業(中国、環境)	74	岡崎県	大気環境改善、石灰灰再利用等の研修員受入れ
	同上(Ⅱ)	63	同上	同上
	グジャラート州森林開発事業フェーズ2(インド、環境)	175	沖縄県	マングローブ林保護の提言

(注)前掲の国際協力銀行「年次報告書」、同「円借款活動レポート」、同「環境報告書」、同「JBIC TODAY」、自治体国際化協会「自治体国際化フォーラム」による。

款の研修員受入れ事業9件(総額1050億円)の1件当たりの事業費は117億円である。これは旧JICA連携事業費の300倍弱である。この事業規模からすると、自治体の連携事業は円借款においてODAの補完機能を際立たせ強化していつている。

第2に、しかしながら円借款全体からすると、連携事業は比較的小規模な

る)、これをすべて集団研修、地域別研修の事業費とみて自治体連携分を算定した。そのため実態よりも大きくなっていると思われる。

プロジェクトを担っている。02年度から06年度の連携円借款でみると⁵⁰⁾、まず公募の新たな円借款調査事業やセミナー等の円借款理解促進事業は自治体よりも国内の大学やNGOとの連携が中心となっている⁵¹⁾。ここでの自治体連携の消極性は、地方財政の困窮、国際協力補助金の廃止、独自協力の収縮、途上国におけるプロジェクトの中央管理と実施の非効率性を反映しており、連携技術協力にも共通する現象であった。新設の地域提案型草の根技術協力でも研修員受入れ事業は03年度76件から09年度50件に減少した⁵²⁾。

だから連携円借款はむしろ従来型の特定委嘱・委託事業を積極的に展開している。その主要事業を集計した表8によると、2002-06年度の事業合計額は3562億円(35件)であって、1件当たり約102億円である。これは、この間の円借款事業総額(承諾額)3兆2729億円(284件)、1件当たり事業額115億円からすると⁵³⁾、連携円借款が円借款全体の平均規模よりも若干小規模なプロジェクトに当たったことを示している。このことが表8のように円借款プロジェクトに対する提言・調査(25件、研修員受入れ11件、専門家派遣8件)を中心に自治体の蓄積技術を活用して、道路・港湾・空港といったナショナルな経済インフラよりも、上下水道・ゴミ処理場といったリージョナルな生活インフラプロジェクトを進めた連携円借款の特性を表し

50) 旧国際協力銀行の『年次報告書』2004-2008、『円借款活動レポート』2002-2006、『環境報告書』2002-2007、『JBIC TODAY』JUNE 2003, DECEMBER 2004, 自治体国際化協会『自治体国際フォーラム』2007年7月、『円借款業務における連携のご案内』(デジタルパンフレット)を参照。ただしこれらに掲示の連携円借款の事業区分の仕方は必ずしも明確ではない。

51) 2004年度-2007年度公募円借款調査事業の受諾累計件数は、国内大学36件、NGO8件、自治体8件(旧国際協力銀行前掲年次報告書、2005-2008)、02年度-06年度の円借款パートナーシップセミナー参加団体累計数は、NGO43団体、自治体17団体、民間企業17団体、国内14大学、独立行政法人1団体(前掲デジタルパンフレット、3ページ)である。

52) さらに地域提案型草の根技術協力の研修員受入れ人数は03年度186人から09年度165人に、対象国も35カ国から23カ国に減退した。受入れ期間も03年度5525日から09年度2106日に半減し、1件当たりでは72.7日から42.1日に短期化が進んだ(国際協力事業団『年次報告書』2004、国際協力機構『年次報告書』2010)。

53) 国際協力銀行『年次報告書』2003-2007。

ているのである。

第3に、そのなかで連携円借款は、環境プロジェクトの牽引役を担った。円借款の公募調査事業では、前述の02年度北九州市の中国重慶市、インドネシア・スラバヤ市における廃棄物の減量化等の案件形成調査や03年度東京都の発掘型案件形成調査としてインド都市環境整備・雇用開発、あるいは06年度千葉県のプロポーザル型調査としてベトナム水環境整備事業など環境関連調査が散見される⁵⁴⁾。円借款パートナーシップセミナーでも視察プロジェクトとして04年度ハノイ水環境改善事業や05年度のインドセナム川流域諸都市下水道等整備事業、さらに06年度中国北京市環境整備事業など環境分野が中心であるが、自治体への委嘱・委託支援事業でみても、表8のように環境分野を、なかでも水環境を重視する傾向が鮮明である。府県・大都市の水管理・運営・水質改善の蓄積技術が活用されている。

また同表では、主要な環境円借款に対する委託支援事業は、02-06年の総事業35件のうち33件とほぼすべてを占めている。さらに03-05年度の連携円借款全体が約40件であることからすると⁵⁵⁾、同時期の環境委託支援事業は、表8のように合計22件と過半数であった。

さらに環境支援は2000年代の最大の円借款領域として、03-06年度円借款（承諾額）の平均52%に及んだが⁵⁶⁾、この環境円借款のほぼ20%（03-06年度平均）が表8の連携円借款である。04年度の場合、この連携円借款は環境円借款24件中の8件であり、その承諾額1010億円は同年度の環境円借款4808億円の20%を上回った。途上国の環境問題の深刻化をまえに、環

54) 旧国際協力銀行の前掲『年次報告書』、『円借款活動レポート』、『環境報告書』等による。

55) 自治体国際化協会の前掲『自治体国際フォーラム』による。なおこの連携円借款の事業数は、ほぼ同時期（04-06年度）の自治体連携の旧JICA技術協力プロジェクトが、研修員受入れ事業だけでも391件（上記『自治体国際フォーラム』）だったことからしても、円借款の実績の少なさが特徴的である。ナショナルな大規模経済インフラに向けた資金援助が中心の円借款とリージョナルな自治体の技術協力との本来的な連携誘因の弱さを表しているといえる。

56) 国際協力銀行『環境報告書』2004、同2007。

環境円借款は連携円借款に依存を進めながら、北海道から沖縄までほぼ全国の自治体の環境モニタリングや植林等の環境技術、そして公衆衛生や環境教育等の制度・政策の活用を通して、環境プロジェクト支援の地域的な適応性を促していったのである。

第4に、連携円借款はなかでも中国への環境円借款を牽引した。04年度対中国の環境円借款はすべて表8の連携円借款であった。連携円借款が環境プロジェクト全体を推し進め、04年度の中国円借款総額（859億円）の94%であった。前述のように03年度以降対中国円借款の実施機関はすべて地方政府となっており、地方政府が円借款使用权を持ったが、同時に連携円借款の多くは、中国内陸部を中心に、京都市：西安市、広島県：四川省等の姉妹都市関係を活用して、自治体からの水環境や大気環境保全等の専門家派遣、環境事業調査を展開した。加えて下水道事業運営、大気汚染シミュレーション、植林事業等への提言、上水道や廃棄物の処理技術の研修員受入れによって、対中国環境円借款を主導していった。

こうした環境円借款の展開過程に、対中国環境技術協力プロジェクトを中心とした地域提案型の草の根技術支援が並行したことからすると⁵⁷⁾、連携円借款は拡大する対中国環境円借款の中核を成すと同時に、技術協力プロジェクトとともに自治体環境技術の対中国移転を増強・拡張していったのである。

(たけはら・のりお／経済学部教授／2013年1月7日受理)

57) 連携技術協力については自治体国際化協会の前掲『自治体国際フォーラム』参照。

The Local Government International Cooperation and the Cooperative Yen Loan(1)

TAKEHARA Norio

The local government international cooperation of the 2000 s intensified cooperate with the ODA mainly on the yen loan at the same time to continue shrinking. This cooperative policy was propelled by the ODA general rules, the environmental policy and the foreign policy. And old JICA founded the technical cooperation of the local suggestion type, and Ministry of Foreign Affairs pushed forward reorganization.

Furthermore, the old JBIC enlarged the cooperative system with the local government at the same time to show the reinforcement policy of the cooperative yen loan. The yen loan diversified collaboration with the local government international cooperation by investigation project. In addition, the local government international cooperation came to affect the promotion, the evaluation, the administration of the yen loan overall.

The local government international cooperation of the 2000 s strengthened the originality of each local government. On the other hand, the ODA subsidy was abolished, and the independent project reduced. This independent project spread in the large scale local government and strengthened links with the ODA through the cooperation to the international organizations. Furthermore, the direct international cooperation unfolded mainly on the acceptance of the member of training and pushed forward agriculture and forestry fisheries and the technical cooperation of the environment field mainly. The target country was concentrated in China and the Asian countries.

On the other hand, the whole aspect of the cooperative yen loan is unidentified, but the project is large. In addition, the cooperative projects are small, judging from the whole yen loan, and unfolds mainly on

conventional trust projects. The most are environment project for China.
The cooperative project thereby led the environment yen loan for China.